

諮問(情)第28号

答 申

第1 審査会の結論

平成18年度札幌市の設置する都市公園及び札幌市豊平川さけ科学館に係る指定管理者選定委員会(以下「本件委員会」という。)において選定委員(以下「委員」という。)による応募者の採点結果を集計した指定管理者選考審査シート(以下「本件集計シート」という。)にAからIまでのアルファベットで表示された各委員の氏名が特定できる書類(以下「本件対象公文書」という。)の公開を求める請求(以下「本件請求」という。)について、対象公文書不存在につき非公開とした決定は、妥当である。

第2 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が、札幌市情報公開条例(平成11年条例第41号。以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、平成19年5月23日に行った本件請求に対して、札幌市長(以下「諮問庁」という。)が行った非公開決定(以下「原決定」という。)の取り消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張は、おおむね以下のとおりである。

- (1) 諮問庁は、各委員が作成した選考審査シート(以下「本件審査シート」という。)は、本件委員会の庶務を担当する環境局みどりの管理課(以下「本件事務局」という。)に提出されたが、本件集計シートに転記した後、原本のコピーをとらずに各委員へ返却したため保有していないと主張している。しかし、本件審査シートは、本件事務局に提出された時点で職務上取得され、条例第2条第2号に規定された公文書となったのであり、これを法的根拠のないまま返却した行為は妥当ではない。
- (2) 各委員の採点結果にはばらつきがあり、これについて市民から説明を求められた場合、諮問庁には説明を行う責任があるが、そのためには、誰がどのような採点を行ったか記録を残すことが必須である。また、採点について、後日、疑惑が生じた場合でも、採点を行った委員が特定できなければ、誰も責任をとらなくなる。諮問庁は、委員個人ではなく、合議体として意思決定を行ったとするが、本件委員会では委員相互で討論が行われていなかったと聞いている。各委員の採点結果をそのまま集計しただけであれば、委員個人の責任は大きい。
- (3) 審査シートは、指定管理者選定の基礎資料となるものであり、各委員の採点の傾向等を検証し、選定手続きの透明性を確保する上で最も重要な公文書のはずである。現に複数の部局に対して同様の調査を行ったが、ほとんどの場合、どの委員がいかなる採点を行ったか記録が残されており、本件審査シートを返却するという本件事務局の行った事務処理は例外的なものである。
- (4) 一般的に、行政運営上の必要に加え、市民への説明責任を果たす上でも、重要な公文書については、諮問庁はこれを作成し保管する義務があると考えられる。本件審査シートもそうした文書であり、本来、適切に保管すべき義務があったにも関わらず、

これに違反して占有を解き、外部に散逸させ、結果として、本件委員会においてどの委員がいかなる採点を行ったか知りたいという市民の要求に応えることができなくなったものである。諮問庁は、不当な行為によって市民の利益を失わせた以上、本件対象公文書につき、原状、すなわち本件対象公文書を保有していた状態を回復する義務がある。

- (5) 保有すべき文書が存在していないという理由で非公開を許すのなら、諮問庁は条例の趣旨である説明責任を免れることになる。したがって、諮問庁は、本件審査シートの回収が不可能であった場合でも、保有している情報をもとに、あるいは聞き取り調査によって本件対象公文書を作成して公開すべきである。少なくとも内部委員については、職務として審査を行っている以上、その審査内容は明らかにされるべきであり、公務員かどうかだけでも公開することを求める。
- (6) どんなに立派な情報公開条例を制定したとしても、公文書を作成または取得していないという理由で、当該公文書が公開されないのなら、その情報公開条例は失格である。情報公開条例とあわせて、公文書の作成及び取得について定める「文書作成条例」の制定を市に答申していただきたい。

第3 諮問庁の説明要旨

諮問庁の主張は、おおむね以下のとおりである。

- (1) 平成18年度に実施した都市公園に係る指定管理者候補者の選定(以下「本件指定管理者選定」という。)は、札幌市公の施設に係る指定管理者の指定に関する事務処理要綱(以下「事務処理要綱」という。)に基づき、総合点数方式を採用して行ったものである。その際、本件事務局は各委員から、事前に配布した本件審査シートの様式に氏名及び各候補者に対する採点内容等を記載してもらい、この提出を受けていた。しかしながら、本件審査シートは、本件集計シートに各委員の名前をAからIまでのアルファベットに置き換え、それぞれ対応する採点内容を転記したのち、各委員に返却したため保有していない。
- (2) 総合点数方式による選定は、各委員の採点内容の合計点数が最も高くなった応募者を委員会が指定管理者候補者と決定するものであり、当該決定には各採点内容に対応した委員の個人名まで特定する必要はない。本件審査シートについても、本件集計シートに転記することを目的とした様式であり、当初より転記内容の確認のため委員に返却することを前提としていた。
- (3) 本件指定管理者選定では、委員会という委員全員の合議体において意思決定が行われたものであり、選定に係る責任も、委員個人ではなく、委員会全体で負うものであることから、個々の委員がいかなる採点を行ったか特定する文書を保有する必要はないと判断した。そのため、本件審査シート以外に本件請求の内容に合致する文書は作成しておらず、本件対象公文書が存在しないことから、非公開と決定したものである。
- (4) なお、異議申立人は職員が有している情報を文書化すること及び本市職員である内部委員への聞き取りを行うことを求めているが、これらはいずれも、条例が規定する公文書公開制度の範囲を超えた行為を求めるものであり、諮問庁としてこれに応じる法的義務はないものとする。

第4 審査会の判断

1 本件指定管理者選定について

公の施設の管理に係る指定管理者制度は、公の施設の管理を他の団体に行わせる仕組みとして従来行われていた「管理委託制度」に替わる新たな仕組みとして、平成15年9月の地方自治法改正により導入されたが、改正時の経過措置では、従来、管理委託制度によって運営していた公の施設を平成18年4月までに指定管理者制度に移行すべきものとされていた。

そこで、従来、管理委託制度によって運営していた札幌市の多数の公の施設について、平成18年4月から一斉に指定管理者制度に移行するため、平成17年度には相当数の部局において、それぞれの所管する公の施設の指定管理者選定に係る事務が行われた。それに加え、従来、札幌市が直接運営してきた公の施設についても、その性質や状況に応じて、特に同年度以降、新たに指定管理者制度の導入が図られたところである。本件委員会は、こうした指定管理者制度を次々に導入した時期において、環境局みどりの推進部の所管する15の都市公園の指定管理者の選定事務を行うために、事務処理要綱に基づいて設けられたものである。

本件委員会は、5名の外部委員及び4名の内部委員から構成され、3回の審議を経て、総合点数方式により指定管理者候補者の選定を行った。なお、総合点数方式とは、あらかじめ設定した評価項目を点数化し、各委員の評価の合計点数が最も高くなった団体を候補者とするものである。

2 本件対象公文書について

本件委員会では、指定管理者候補者を選定するにあたり、各委員の提出した本件審査シートを集計し、応募者ごとに各委員の採点結果を一覧できるようにした本件集計シートが作成されていたが、当該文書の記載内容のうち、採点結果に対応した委員を示す部分は、AからIまでのアルファベットで表示されており、この記載のみからでは具体的な委員の名前を特定することができないようになっている。本件請求は、先に行った公文書公開請求により本件集計シートを閲覧した異議申立人が、本件集計シート中のAからIまでのアルファベットで表示された委員について、委員名簿中のどの委員に該当するのかを特定できる文書の公開を求めたものであり、本件対象公文書に該当する具体的な文書としては、第一に、各委員が記名して本件事務局へ提出した本件審査シート(原本又は写し)が想定され、それ以外では、委員氏名とAからIまでのアルファベットの対照関係を記録した何らかの文書(以下「その他文書」という。)が想定される。

これについて、諮問庁の結論は、本件集計シートを作成するために各委員より氏名及び採点結果が記載された本件審査シートの提出を得たが、内容を本件集計シートに転記したのち、本件審査シートの原本は各委員へ返却したために保有していないというものであった。また、本件審査シートを返却する際に、写しは作成、保有していないほか、その他文書についても作成、保有していないというものである。

以下、それぞれの文書について検討する。

3 本件対象公文書の不存在について

(1) 本件審査シートの返却について

諮問庁の説明によると、本件審査シートは、当初から返却を前提としており、本件集計シートに転記する際に本件事務局が一旦預かったが、本件事務局において転記し、

各委員に転記内容の誤りがないことの確認を得た後は、本件事務局で必要がなくなったので、各委員に返却したとのことである。

これに対し、異議申立人は、一旦本件事務局に提出された時点で条例上の公文書となったのだから、法的根拠なく返却したのは妥当ではないと主張している。

この点について、事務処理要綱において、総合点数方式を採用する場合に、どのような事務処理によって総合点数を算出し、その算出過程に係る文書をどの範囲まで公文書として所管課において保有すべきかについては具体的に規定していないし、他に義務付ける規程もない。

したがって、本件事務局が本件集計シートへの転記内容の確認を得た後、本件審査シートを各委員に返却したとしても、規程違反の事務処理であったということとはできず、「審査シートは各委員に返却すべきもの」との考え方を前提にするならば、そのような事務処理をすることは十分あり得ることであって、その意味では、本件審査シートの原本を保有していないとする諮問庁の説明は、一応理由のあるものと認めざるを得ない。

(2) 本件審査シートの写し、その他文書の不作成

本件審査シートの返却にあたって、本件事務局がその写しを作成、保管していなかったという点について、諮問庁の説明によれば、総合点数方式においては審査シートの内容を集計シートに転記することにより、集計シートのみで総合点数の算出は可能となるので、集計シートの転記内容に誤りがないことを各委員に確認を得ていれば、もはや審査シートの写しすら本件事務局には必要がないとしている。

また、諮問庁は、本件委員会で総合点数方式を採用したため、集計シートにより算出した総合点数に基づいて委員会全体の責任で候補者を選考するのであるから、誰がどの採点をしたかという情報を保有する必要はないので、本件事務局において、その他文書を作成する必然性はなく、したがって作成しなかったとのことである。

この点について、既述のとおり、事務処理要綱は、総合点数方式を採用する場合に、所管課が総合点数の算出過程に係る文書を、どの範囲まで公文書として保有すべきかについて具体的に規定していないし、他に義務付ける規程もない。

したがって、本件事務局が、本件審査シートの写しとその他文書のいずれも作成、保有しなかったとしても、規程違反の事務処理ということとはできず、「総合点数を算出するに必要な情報を記録した集計シートさえ作成保有しておけば十分で、委員個人が採点の責任を負うものではないから、誰がどのような採点をしたかがわかる情報は文書として残す必要がない」との判断を前提とするならば、そのような事務処理をすることは十分あり得ることであって、その意味では、本件審査シートの写し及びその他文書を作成、保有していないとする諮問庁の説明は、一応理由のあるものと認めざるを得ない。

(3) まとめ

本件事務局が本件審査シートを返却し、写しを作成せず、かつ、その他文書も作成、保有しなかったことは、いずれも規程違反と認めることはできず、また、「審査シートは各委員に返却すべきもので、誰がどのような採点をしたかがわかる情報は文書として残す必要がない」という考え方に基づく限りにおいては、それなりに一貫した処理であって、その考え方の当・不当は別としても、諮問庁の説明に矛盾はなく、他に本件対象公文書が存在しないとの諮問庁の主張を覆すに足りる事実を認めることも

できなかった。

なお、異議申立人は、その他にも公文書の作成義務や諮問庁の事務処理の不当性について主張をしているが、いずれも対象公文書不存在につき非公開とした諮問庁の決定を審議する審査会の判断に影響を与えるものではない。

4 結論

以上のことから、開示請求に係る公文書が存在すると認める理由はなく、第1のとおり判断する。

5 付記

なお、審査の過程で、参考までに他の局の所管する公の施設の指定管理者選考に係る文書の保有状況を調べたところ、大部分の所管課では、少なくとも各選定委員会の委員名を記入した集計シートか、各委員の審査シートのいずれかを保有していることが判明した。

このことは、事務処理要綱において、総合点数方式を採用する場合に、総合点数の算出過程に係る文書を、どの範囲まで公文書として所管課において保有すべきかについて具体的に規定しておらず、他に義務付ける規程もないことは上記のとおりだとしても、実際の運用としては、審査シートを公文書として保有する等、総合点数方式の場合に、特定の委員の採点内容がわかる記録を残しておくことに一定の意義があると一般に考えられていることを示唆するものと見ることができる。

すなわち、審査シートは、総合点数方式による算出の基礎となる情報が記録されており、指定管理者候補者の選考過程を記録した文書である。したがって、後日何らかの必要に応じ、選考過程の公正性を確認、検証するためにも、また、4年後の指定管理者選考事務を再び行うに先立って、前回の選考過程の事務処理内容を確認するためにも、さらには、情報公開条例に基づいて公文書公開請求があった場合に、条例上可能な範囲で公開することにより市民への説明責任を果たすためにも、審査シート(又はその写し)を含む選考過程の文書一式を保有しておくことは、公の施設の所管課にとって、また市民にとって、一定の意義があると考えられる。

以上を踏まえ、当審査会としては、今後、諮問庁が指定管理者の選定を行う場合においては、選定過程に関して作成、保有すべき文書について改めて検討するように要望するものである。

第5 審議経過

次表のとおり。

年 月 日	審 査 経 過
平成19年7月19日	諮問書及び諮問庁の非公開理由説明書を受理
平成19年7月24日	異議申立人に諮問庁の非公開理由説明書を送付するとともに意見書の提出を要請
平成19年10月12日 (第44回審査会)	事案の概要説明
平成19年12月14日 (第45回審査会)	異議申立人からの意見聴取及び諮問庁からの事情聴取
平成19年12月25日 (第46回審査会)	審 議
平成20年1月11日 (第47回審査会)	審 議
平成20年1月31日 (第48回審査会)	審 議
平成20年2月12日	答 申